

Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública

Autoria: Rodrigo Batista de Castro

Resumo

O presente artigo analisa como os conceitos da eficácia, da eficiência e da efetividade estão inseridos no contexto da administração pública. Nesta conexão estão presentes elementos da Ciência da Administração e da Ciência Jurídica. Este trabalho se propõe a verificar a existência ou não de conflito entre as duas ciências, demonstrando aspectos da convivência dos dois universos, especificamente a oportunidade concedida pela legislação brasileira ao gestor público de se conduzir segundo os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade. No caso presente, a abordagem estuda a relação entre um princípio constitucional, o Princípio da Eficiência, e seus desdobramentos teóricos e práticos. Trata-se de assunto de grande interesse para a administração, visto que esta novidade inserida na Constituição provocou enormes mudanças na gestão pública brasileira.

1 Introdução

Em princípio, não há controvérsia sobre a atuação da Administração Pública em função das normas jurídicas. Ao administrador público só cabe fazer aquilo que é determinado por lei. Por outro lado, não há realidade jurídica apartada dos fatos sociais e do subsídio material fornecido pelas demais áreas do conhecimento científico, aqui, precisamente, a Ciência da Administração. Portanto, é concludente a relação íntima entre Direito e Administração que se pretende demonstrar no corpo do presente artigo.

Quando se avança para o plano prático a realidade não se expressa de maneira tão clara. Às vezes questões semânticas podem levar a grandes controvérsias e a entendimentos que podem prejudicar a boa gestão pública.

Este artigo tem como objetivo analisar o Princípio da Eficiência adotado na Constituição Federal, com a Emenda Constitucional no. 19, em relação a alguns pressupostos da Ciência Administrativa.

Primeiramente são abordados aspectos do presente paradigma em relação ao Estado, a administração pública gerencial. Em seguida é retratado o progresso desse novo modelo na realidade brasileira. Finalmente, como a legislação trata os conceitos administrativos de eficiência, eficácia e efetividade.

2 Breve histórico da administração pública

O Estado, tradicionalmente calcado no modelo burocrático de administração, foi submetido a grandes questionamentos a partir da década de 70, que colocaram este modelo em xeque no mundo todo, seja sob o ponto de vista econômico, social ou administrativo.

Foi um período em que o mundo atravessou uma aguda crise fiscal, com os governos encontrando dificuldades para o financiamento e a população se insurgindo contra o aumento de impostos. A globalização chegava e, com ela, inovações tecnológicas, enfraquecendo o controle dos governos em relação aos fluxos financeiros e comerciais. Os governos tinham menos poder e menos recursos e as demandas da população aumentavam.

O modelo burocrático, baseado em organização dirigida por procedimentos rígidos, forte hierarquia, total separação entre o público e o privado e ênfase nas atividades-meio não mais atendia às necessidades da administração pública.

Diante desse quadro, o modelo de Estado e o seu aparelho administrativo passaram por uma profunda reformulação. Surge o modelo gerencial de administração pública, que busca a superação do modelo burocrático de gestão, mediante adoção de mecanismos que visam à excelência administrativa e ao foco no cidadão, ou seja, a capacidade de gestão torna-se o centro de discussão da Administração Pública, somada a significativas mudanças econômicas, tais como o ajuste fiscal e os procedimentos voltados para o mercado – a privatização e a desregulamentação, por exemplo.

Este caminho percorrido pelos governos variou nos próprios Estados em que ocorria, ao longo do tempo, e também se deu de maneira diversa entre os países. De qualquer maneira, a transformação global na administração pública é um fato incontestável. Carlos Alberto Sampaio de Freitas corrobora esta afirmação. “A constatação dos meios acadêmicos é a de que o Estado, antes governado exclusivamente por um paradigma burocrático, está passando por reformas que têm como um dos paradigmas o gerencial” (Freitas, 2001, p. 58).

Enquanto muitos países eram sacudidos por essa verdadeira revolução, o Brasil atravessou a década de 80 alheio a esse processo. Ao contrário, em 1988 a Nova Constituição se voltava para o modelo burocrático.

A Constituição Federal de 1988 em muitos aspectos significou um grande avanço, como na questão dos direitos sociais e individuais. Porém, representou um retrocesso em termos de administração pública. Isso se explica. Geralmente, quando se instala uma Assembléia Constituinte, ela visa mudar a situação vigente até então. Por isso, há uma tendência de se considerar todo o regime anterior arcaico. Com isso, alguns avanços importantes advindos do regime militar foram jogados na vala comum de “retrógrados ou ditatoriais”.

Desse modo, a Nova Carta ignorou os pressupostos da administração gerencial. Reforçou procedimentos burocráticos. Um exemplo é a instituição do “regime jurídico único” para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, que nivelava carreiras que na prática eram completamente diferentes, estabelecia uma rígida estabilidade e eliminava a autonomia das autarquias e fundações.

Por outro lado, permitiu a consolidação ou criação de privilégios como o “estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado” (Pereira e Spink, 2003. p. 247); além disso, com legislação subsidiária, permitiu que “mais de 400 mil funcionários celetistas de fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral”. (Pereira e Spink, 2003. p. 247).

A Constituição de 1988, na medida em que procurou se insurgir contra as práticas clientelistas e patrimonialistas, também significou a manutenção de privilégios corporativistas e patrimonialistas injustificáveis. Por isso, Pereira afirma que ela significou um retrocesso burocrático.

Na medida em que a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Num momento em que o país necessitava urgentemente reformar sua administração pública, de modo a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, realizou-se o inverso. O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro, e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado. A separação foi causada pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público; pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação dos funcionários celetistas; e pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores (Pereira e Spink, 2003. p. 252).

A partir de 1995 entrou em pauta no cenário nacional a reforma do aparelho do Estado. Dentro desse contexto, também emergiu a reforma administrativa.

Apesar de aparecer de maneira bastante tímida na campanha presidencial de 1994 e de não contar com o apoio entusiástico do grupo governamental mais forte (na Casa Civil, Clóvis Carvalho; na Fazenda, Pedro Malan; e no Planejamento, José Serra), o tema da reforma administrativa foi sendo colocado na agenda nacional devido à habilidade do ministro Bresser Pereira), que comandava o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (Torres, 2004. p. 171).

Apesar da criação desse Ministério, um inequívoco avanço, a reforma administrativa não era prioridade do Governo FHC. Desse modo, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi apresentado em novembro de 1995 e propunha a adoção do modelo gerencial de administração pública no Brasil. Porém, por não contar com o prestígio do grupo mais forte de governo e por enfrentar significativa pressão contrária dos servidores, o plano enfrentou grandes dificuldades.

O maior êxito da reforma administrativa se deu na revisão do marco legal, especialmente com a aprovação da Emenda Constitucional no. 19, de 04 de junho de 1998. Ela estabeleceu a adoção do Princípio da Eficiência na administração pública brasileira e possibilitou a adoção de inúmeras inovações na seara pública.

Entre suas principais alterações pode-se arrolar a reserva percentual de cargos em comissão para servidores de carreira; teto máximo para subsídios dos servidores; incentivo ao controle social sobre a administração pública; critérios diferenciados de remuneração, admissão e demissão de servidores; contrato para os órgãos públicos; incentivos à economia com despesas correntes; flexibilização da estabilidade do servidor público, com a insuficiência de desempenho podendo ser punida até com perda de cargo.

3 A Ciência da Administração e o Princípio Constitucional da Eficiência

A seguir, será feito o estudo de alguns aspectos do Princípio da Eficiência, incorporado na Constituição Federal (CF), conforme o escopo da Administração e do Direito. Inicialmente, sob o prisma da Ciência Administrativa, faz-se necessária a verificação dos tradicionais conceitos de eficiência e eficácia e de outro mais novo, a efetividade. A partir desse embasamento, será analisado o entendimento da Ciência Jurídica acerca da introdução do Princípio da Eficiência na CF. Serão vistos os principais debates e dúvidas sobre o tema e, ainda, apresentadas algumas observações.

Idalberto Chiavenato ensina que toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência, ao mesmo tempo:

eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto *eficiência* é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A *eficiência* é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...) (Chiavenato, 1994, p. 70).

A eficiência não se preocupa com os fins, mas apenas com os meios, ela se insere nas operações, com vista voltada para os aspectos internos da organização. Logo, quem se preocupa com os fins, em atingir os objetivos é a eficácia, que se insere no êxito do alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização.

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a *eficiência* (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por

aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a *eficácia* (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) (Chiavenato, 1994, p. 70).

O autor diz que nem sempre se é eficiente e eficaz ao mesmo tempo. Uma organização pode ser eficiente e não ser eficaz e vice-versa. O ideal é ser igualmente eficiente e eficaz.

Chiavenato oferece pitorescos exemplos para diferenciar os conceitos: eficiência é ir à igreja, enquanto eficácia é praticar os valores religiosos; eficiência é rezar, enquanto eficácia é ganhar o céu; ou ainda utilizando um exemplo tão oportuno para a Copa do Mundo de Futebol, eficiência é jogar futebol com arte, enquanto eficácia é ganhar o jogo.

Sérgio Rodrigues Bio (1996), caminha no mesmo sentido no que diz respeito aos conceitos. Para ele “eficiência diz respeito a método, a modo certo de fazer as coisas. (...) Uma empresa eficiente é aquela que consegue o seu volume de produção com o menor dispêndio possível de recursos. Portanto, ao menor custo por unidade produzida”. Já a “eficácia diz respeito a resultados, a produtos decorrentes de uma atividade qualquer. Trata-se da escolha da solução certa para determinado problema ou necessidade. (...) Uma empresa eficaz coloca no mercado o volume pretendido do produto certo para determinada necessidade” (BIO, 1996, p. 21).

Porém, o autor vincula a eficácia à eficiência: “(...) a eficácia depende não somente do acerto das decisões estratégicas e das ações tomadas no ambiente externo, mas também do nível de eficiência(...)” (BIO, 1996, p. 22).

Leon C. Megginson, Donald C. Mosley e Paul H. Pietri Jr. dizem que uma das formas de se medir o desempenho organizacional refere-se à eficiência e à eficácia, conceitos que, segundo eles, são bem diferentes.

Para os autores:

eficiência é a capacidade de ‘fazer as coisas direito’, é um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (input e output). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos, será considerado eficiente (Megginson et al, 1998, p. 11).

Por outro lado, “*eficácia* é a capacidade de ‘fazer as coisas certas’ ou de conseguir resultados. Isto inclui a escolha dos objetivos mais adequados e os melhores meios de alcançá-los. Isto é, administradores eficazes selecionam as coisas ‘certas’ para fazer e os métodos ‘certos’ para alcançá-las” (Megginson et al, 1998, p. 11).

James A. F. Stoner e R. Edward Freeman dizem que:

Peter Drucker propôs o julgamento do desempenho de um administrador através dos critérios gêmeos de *eficácia* – capacidade de fazer as coisas ‘certas’ – e *eficiência* – a capacidade de fazer as coisas ‘certo’. Desses dois critérios, pelo que sugere Drucker, a eficácia é o mais importante, já que nenhum nível de eficiência, por maior que seja, irá compensar a escolha dos objetivos errados (Stoner e Freeman, 1995. p. 136).

Richard L. Daft diz que:

eficiência é um conceito mais limitado que diz respeito aos trabalhos internos da organização. A eficiência organizacional é o volume de recursos utilizados para produzir uma unidade de produto. Ela pode ser medida como a razão entre as entradas e as saídas. Se uma organização puder conseguir um determinado nível de

produção com menos recursos que outra, diz-se que ela é mais eficiente (Daft, 1999, p. 39).

Segundo o autor, “a *eficácia* organizacional é o grau em que a organização realiza seus objetivos. Eficácia é um conceito abrangente. Ele implicitamente leva em consideração um leque de variáveis tanto do nível organizacional como do departamental. A eficácia avalia a extensão em que os múltiplos objetivos – oficiais ou operativos – foram alcançados” (Daft, 1999, p. 39).

O autor diz que a eficácia é difícil de ser medida nas organizações e tem opinião parecida sobre a relação entre eficácia e eficiência que Chiavenato:

Às vezes a eficiência conduz à eficácia. Em outras organizações, eficiência e eficácia não são relacionadas. Uma organização pode ser altamente eficiente e não conseguir seus objetivos porque fabrica um produto para o qual não existe demanda. De maneira análoga, uma organização pode alcançar suas metas de lucros, mas ser ineficiente (Daft, 1999, p. 39).

Torres traz os dois conceitos para a área pública:

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (Torres, 2004, p. 175).

Modernamente, a literatura especializada achou por bem incorporar um terceiro conceito, mais complexo que eficiência e eficácia. Trata-se da *efetividade*, especialmente válida para a administração pública.

A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada.

Mais uma vez vale a pena recorrer a Torres. Para ele:

efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (Torres, 2004, p. 175).

Torres ainda relaciona os conceitos de eficiência e efetividade às reformas gerenciais. À medida que aumentam as preocupações com a melhoria da qualidade do Estado, as preocupações com eficiência e efetividade vão se sobrepondo às limitadas questões de ajuste fiscal. Ainda segundo o autor, eficiência tem foco na relação custo/benefício, enquanto

efetividade se concentra na qualidade do resultado e na própria necessidade de certas ações públicas.

Conforme comentado anteriormente, a introdução do Princípio da Eficiência na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional no. 19, representou um marco para a administração pública brasileira.

A Constituição de 1988 representou, para a gestão pública, um retrocesso ao modelo burocrático. Portanto, a edição da Emenda Constitucional no. 19 significa uma verdadeira mudança de paradigma e a possibilidade de importantes avanços para o campo público. Com ela, tem-se a permissão legal para se adotar no Brasil as reformas gerenciais.

A EC 19 contém numerosos artigos com significativas inovações e expressamente traz o Princípio da Eficiência:

“Art 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**,(...)” (grifos nossos)

Nesse momento, ao analisar o texto constitucional, cabe recurso aos ensinamentos da Ciência Jurídica.

O renomado Hely Lopes de Meirelles diz que:

o Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (Meirelles, 2002, p. 94).

Maria Sylvia di Pietro cita a mesma definição do Prof Meirelles e acrescenta definição dada por Carvalho Simas, que esse dever de eficiência corresponde ao dever de boa administração da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec. Lei 200/67, quando submete toda a atividade do Executivo ao controle de resultado, fortalece o sistema de mérito, sujeitando a administração à eficiência administrativa e recomendando a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso.

A autora ainda diz tratar-se de idéia muito presente entre os objetivos da Reforma do Estado. Com esse objetivo estão sendo idealizados institutos, como os contratos de gestão, as agências autônomas, as organizações sociais e tantas outras inovações com que depara o administrador a todo o momento.

Alexandre de Moraes (2000) diz que este princípio obriga a Administração direta e indireta e seus agentes a prática do bem comum, por meio do manejo de suas competências de maneira imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre almejando a qualidade, bem como adotando os critérios necessários para melhor utilização dos recursos públicos.

Por outro lado, Celso Antônio Bandeira de Mello tem uma visão bem crítica sobre a introdução do princípio:

Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e tão difícil o controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao artigo 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto. (...) Finalmente, este princípio é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado há muito tempo no Direito italiano: o princípio da boa administração.

Lúcia Valle Figueiredo também não vê a novidade com bons olhos:

é de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência com seus cometimentos. Na verdade, no novo conceito instaurado de Administração Gerencial, de ‘cliente’, em lugar de administrado, o novo ‘clichê’ produzido pelos reformadores, fazia-se importante, até para justificar perante o país as mudanças constitucionais pretendidas, trazer ao texto o princípio da eficiência. Tais mudanças, na verdade, redundaram em muito pouco de substancialmente novo, e em muito trabalho aos juristas para tentar compreender figuras emprestadas sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Direito Brasileiro (Figueiredo, 2001, p. 63).

O Prof Antônio Carlos da Cintra do Amaral, renomado jurista, escreveu um artigo intitulado “O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo”, na revista eletrônica *Diálogo Jurídico*, no. 13, de junho/agosto de 2002.

Neste artigo, o autor afasta conjecturas sobre a vontade do legislador e sobre a preocupação que ocorreu no Congresso Nacional sobre a tramitação da proposta de emenda constitucional. Para ele, esses fatores não são de nenhuma relevância para a interpretação das normas. Nesse caso, o que deve prevalecer é o significado objetivo do princípio da eficiência, contido no ‘caput’ do art. 37 da CF.

Em seguida, Amaral remete ao significado comum das palavras eficiência e eficácia no dicionário de Aurélio Buarque de Holanda, no qual elas são consideradas sinônimas. Como acha insuficiente, na busca do significado de eficiência recorre à ciência da Administração, mais especificamente aos conceitos de Idalberto Chiavenato, para diferenciar eficiência de eficácia.

Ao analisar os conceitos da administração, diz que a distinção também existe na ciência do Direito, na doutrina civilista, que distingue, *obrigações de meio* e *obrigações de resultado*.

Nesse sentido, cita Orlando Gomes:

para compreender a discrepância, impõe-se a distinção entre as *obrigações de meios* e as *obrigações de resultado*. Correspondem as primeiras a uma atividade concreta do devedor, por meio da qual faz o possível para cumprilas. Nas outras, o cumprimento só se verifica se o resultado é atingido (Gomes, 1984, p. 21).

E vai buscar correspondência ainda com o Direito Italiano em Alberto Trabucchi, que afirma: “se a obrigação é de resultado, o adimplemento se entende verificado somente quando o resultado é alcançado; se é de meios, a obrigação é cumprida quando é empregada a atividade que se podia exigir da diligência do bom pai de família” (Trabucchi, 1991, p. 476).

Conclui dizendo que “entendo que o *princípio da eficiência*, contido no ‘caput’ do art. 37 da Constituição, refere-se à noção de *obrigações de meios*. Ao dizer-se que o agente administrativo deve ser eficiente, está-se dizendo que ele deve agir, como diz Trabucchi, com ‘diligência do bom pai de família’”.

E argúi se o artigo é de alguma utilidade ou é um simples adorno como diz Celso Antônio Bandeira de Mello, demonstrando pouca convicção acerca de sua serventia.

No entendimento de Amaral, o princípio contido no art 37 da CF aborda apenas o conceito de eficiência, não englobando o da eficácia, nem tampouco, portanto, o da efetividade.

A própria Constituição reconhece a diferença entre eficiência e eficácia. É o que fica patente com a leitura do artigo 74, que trata de um sistema de controle interno integrado entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, inciso II: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à **eficácia** e **eficiência** da gestão orçamentária, (...)” (grifos nossos).

Compartilhando da visão de Amaral, não se pode admitir que a Constituição reconhece a distinção entre conceitos em um artigo e não o faz em outro. Tal hipótese seria completamente absurda.

Nessa seara, pode-se concluir que a CF, ao tratar do princípio da eficiência, não faz menção à eficácia, nem tampouco à efetividade.

Surge então um questionamento fundamental. É viável ou mesmo desejável um Estado eficiente, mas que não seja eficaz nem efetivo?

É claro que a resposta é negativa. Toda a moderna teoria gerencial sobre o Estado e, mais ainda, todas as ações do Estado devem ocorrer no sentido de que os objetivos desejados pela administração devam ser alcançados, com os melhores meios possíveis, atendendo às necessidades da população visada. Portanto, dizer que a Constituição naquele momento se referia somente aos meios é um contra-senso.

Outros autores podem afirmar que a vontade do legislador deve ser levada em consideração e que o princípio englobaria o conceito de eficácia, como pode se inferir da opinião de mestres como Moraes e Di Pietro.

Ou seja, para alguns autores o legislador, ao anunciar o princípio da eficiência, estaria englobando também os princípios da eficácia e da efetividade, ou, pelo menos, o primeiro. Os três ou dois princípios estariam condensados em um só. Seria como afirmar que os Constituintes não conheciam ou não levaram em conta a diferenciação oriunda da Ciência Administrativa.

Trilhando essa vertente se avista a solução. O artigo 74 data da redação original da Constituição. Sempre o tema de Controle Interno sofreu muita influência da Ciência da Administração. Daí a menção à eficiência e eficácia.

Já a redação da EC 19 se deu em outra realidade. O que se buscava era a modernização da administração pública. Uma mudança de paradigmas do modelo burocrático, que se preocupava principalmente com meios, para o modelo gerencial, com ênfase em resultados.

A introdução do Princípio da Eficiência significou um norte, um estímulo, uma indicação de caminho para a administração pública. Ela não se satisfazia somente com o controle, ela queria resultados.

A administração pública no Brasil é pendular. Ora gravita para o controle, ora para a flexibilidade. A Constituição de 1988 foi um movimento no sentido do controle. A Emenda Constitucional 19 um movimento para a flexibilidade.

Outra controvérsia acerca do Princípio da Eficiência é sua relação com outros princípios, notadamente o Princípio da Legalidade.

Amaral ressalta que não vê oposição entre os princípios da eficiência e o da legalidade, na medida em que a atuação do agente administrativo deve ser eficiente e legal.

Di Pietro afirma que a eficiência é princípio que soma aos demais impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de gerar sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Bento diz que se pode presumir a possibilidade de ocorrer conflito entre o princípio da eficiência e o da legalidade, ou mesmo o da moralidade. Argumenta que uma saída para essa questão seria o princípio da eficiência ser usado para barrar atos ineficientes, ainda que legais e morais, ou seja, uma arma contra a falta de inteligência administrativa. Para este autor, dizer que a eficiência deve ocorrer dentro dos limites da legalidade não resolve a questão, pois coloca a eficiência em um patamar meramente residual. Mas é preciso ir além e verificar a questão da discricionariedade administrativa.

Uma saída seria:

a distinção entre as instâncias superiores da administração, encarregadas de formular as estratégias mais gerais a respeito das políticas públicas além de

estabelecer o seu marco regulatório, e aqueles órgãos inferiores encarregados da sua implementação, concentrando o projeto antidiscricionário sobre o topo da administração enquanto admite a flexibilização organizacional – posto que sempre supervisionada, inclusive do ponto de vista da eficiência – na sua base (Bento, 2003. p. 149).

Aqui cabe discordar da visão de Bento. Ao se avaliar uma ação estatal sob o prisma da eficiência e sob o da legalidade, não se está diminuindo nenhum dos dois princípios. A Constituição determinou que os Poderes obedecerão aos princípios da eficiência e da legalidade. Logo, todos os atos públicos deverão caminhar sob o resguardo de ambos os princípios. Não pode haver choque entre eles. Não se pode admitir uma ação dentro dos limites da legalidade e não atinente à eficiência, ou vice-versa.

Nesse momento, poderia haver o questionamento se esses debates sobre conceitos jurídicos teriam alguma utilidade para a administração. A resposta com certeza seria positiva.

Em toda a oportunidade que alguém ligado a qualquer ciência afirmar que o Princípio da Eficiência só diz respeito aos meios, que ele é somente um adereço e que guarda alguma objeção ao Princípio da Legalidade, poderá ser respondido pelo administrador público.

A Emenda Constitucional 19 visou à boa administração, a administração capaz de proporcionar bem estar à população. Ela não foi um adereço. Ela permite que leis infraconstitucionais adotem mecanismos inovadores, sob a alegação de que estão de acordo com o Princípio da Eficiência.

A partir dela, toda conduta do governante estritamente legal sob o ponto de vista processual, mas que não traga benefícios práticos, afronta a lei. Por exemplo, a construção de uma ponte. Não basta que o processo licitatório esteja dentro da conformidade legal e que a construção seja feita na melhor relação entre qualidade e preço. É necessário que estes pressupostos sejam cumpridos, mas impõe-se um passo adiante. A ponte tem de atender aos anseios das pessoas que dela se servirão. Ela tem de trazer benefícios à população.

A promulgação da emenda não significou um choque entre duas ciências. Ao contrário, representa um momento em que a Ciência Jurídica, sob a influência dos administradores públicos, produziu um texto condizente com as práticas modernas de gestão e, a partir daí, inclusive utilizando-se de conhecimentos jurídicos, a Ciência da Administração pôde produzir significativos avanços na condução das políticas públicas.

Surgiram as agências executivas, as agências reguladoras, as Oscips, as O.S., o contrato de gestão, o termo de parceria, a modalidade de pregão no âmbito da licitação, e ocorreu o fim da unicidade do regime jurídico único como obrigatoriedade. Essas, entre outras medidas, significaram a materialização dos pressupostos do Princípio da Eficiência, a saber: a eficiência, a eficácia e a efetividade.

4 CONCLUSÃO

Na prática, o que se viu é que o Princípio da Eficiência ultrapassou os limites do debate acadêmico e se instalou definitivamente na vida pública nacional. A partir dele, sob o escopo legal, abriu-se a possibilidade de se praticar a administração pública com eficiência, eficácia e efetividade. Os pressupostos da moderna teoria gerencial podem ser adotados por qualquer governo, seja nos planos federal, estadual ou municipal.

Ou seja, a introdução desse princípio no ordenamento jurídico é a autorização básica e necessária para introduzir a moderna teoria gerencial na administração pública brasileira. Portanto, cabe agora aos gestores públicos dar as efetivas respostas à população, no sentido de garantir a ela a prestação de comodidades públicas condizentes com seus anseios reais, a tanto tempo postos em segundo plano pelos governantes brasileiros.

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando Luiz. Diganóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais Brasileiras. **Pesquisa PNAGE** (Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal). ed. 26. nov. 2003.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, DF, Cadernos n.10, 1997.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.39, n.2, p. 401-420, Mar./Abr. 2005.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith e GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. 203 p.
- AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. O Princípio da Eficiência no Direito Administrativo. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n.14, jun./ago. 2002.
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole, 2003. 259 p.
- BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de Informação**: um enfoque gerencial. São Paulo: Atlas, 1996. p. 20-23.
- BRASIL. **Constituição da república Federativa do Brasil: 1988**: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994. 19.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 427 p.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.
- DALF, Richard L. **Teoria e Projetos das Organizações**. 6.ed. Rio de janeiro: LTC, 1999. p.39-45.
- DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1987. 118 p.
- FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.35, n.5, p. 07-48, Set./Out. 2001.
- FREITAS, C. A. S. Auditoria de Gestão e Estratégia no Setor Público. **Escola Nacional de Administração Pública**: revista do serviço público, Brasília, DF, ano 52, n. 4, p. 147, Out./Dez. 2001.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas.** São Paulo: Annablume, 2000, 212 p.

GOMES, Orlando. **Obrigações.** 7ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 21.

LEVY, Evelyn e DRAGO, Pedro Aníbal. **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: FUNDAP: Casa Civil, 2005. 448 p.

MEGGINSON, Leon C. et al. **Administração: conceitos e aplicações.** 4.ed. São Paulo: Harbra, 1998, p.11-12.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2002, p.94.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. **Reforma e Administração Pública Gerencial.** 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 316 p.

SEABRA, Sérgio Nogueira. A Nova Administração Pública e Mudanças Organizacionais. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.35, n.4, p. 19-43, Jul/Ago. 2001.

SHAH, Anwar. Governando para obter resultados em um mundo globalizado y localizado. **Escola Nacional de Administração Pública: revista do serviço público**, Brasília, DF, ano 52, n. 4, p. 147, Out./Dez. 2001.

SILVA, Reinaldo O. da. **Teorias da Administração.** São Paulo: Pioneira, 2001. p.19-21.

STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. **Administração.** Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1995. p. 136-239.

STOYKO, Peter. A jornada da aprendizagem: um guia para alcançar a excelência. **Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, DF, Cadernos n.26, 2004, 138 p.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

TRABUCCHI, Alberto. **Istituzioni di Diritto Civile.** 32. ed. Pádua, Itália: Cedam, 1991. p. 476).

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 93 p.